

Message

concernant les initiatives populaires «pour un assouplissement de l'AVS – contre le relèvement de l'âge de la retraite des femmes» et «pour une retraite à la carte dès 62 ans, tant pour les femmes que pour les hommes»

du 15 décembre 1997

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Nous vous présentons ci-après le message concernant les deux initiatives populaires «pour un assouplissement de l'AVS – contre le relèvement de l'âge de la retraite des femmes» et «pour une retraite à la carte dès 62 ans, tant pour les femmes que pour les hommes». Nous vous proposons de les soumettre sans contre-projet au vote du peuple et des cantons en leur recommandant de les rejeter.

Un projet d'arrêté fédéral pour chaque initiative est joint au message.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

15 décembre 1997

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Koller

Le chancelier de la Confédération, Couchepin

Condensé

L'initiative populaire «pour un assouplissement de l'AVS - contre le relèvement de l'âge de la retraite des femmes», déposée par un comité formé de représentants de la Société suisse des employés de commerce (SSEC) et de la Fédération des sociétés suisses d'employés (FSE), vise à rendre les conditions d'accès à l'AVS plus souples et à réaliser l'égalité entre hommes et femmes en ce qui concerne l'âge de la retraite. Elle prévoit l'institution d'un droit à une rente dite de retraite dès l'âge de 62 ans révolus pour les hommes comme pour les femmes. Une rente non réduite pourrait être perçue en cas de cessation de l'activité lucrative ou lorsque celle-ci ne permet de réaliser qu'un revenu modeste. Le législateur aurait à déterminer l'âge à partir duquel l'AVS pourrait être touchée sans condition, donc sans considération d'un revenu éventuel.

L'initiative populaire «pour une retraite à la carte dès 62 ans, tant pour les femmes que pour les hommes», déposée par des représentants du Parti écologiste suisse (PES), a également pour but un assouplissement de la réglementation sur la prise de la retraite et la réalisation de l'égalité de traitement entre femmes et hommes en matière d'âge de la retraite AVS. Cette initiative prévoit elle aussi l'introduction d'une rente de retraite dès l'âge de 62 ans pour les femmes et pour les hommes. Si la cessation de l'activité lucrative permet, à l'instar de l'autre initiative, de percevoir une rente de vieillesse non réduite, cette initiative prévoit cependant une rente partielle en cas d'exercice d'une activité lucrative à temps partiel. Il appartiendrait au législateur de fixer l'âge à partir duquel la rente de vieillesse AVS serait touchée sans condition, c'est-à-dire sans qu'il ne soit nécessaire de cesser toute activité lucrative. La loi devrait pouvoir en outre abaisser cet âge et prévoir, à certaines conditions, la perception anticipée de la rente.

La nouvelle réglementation de l'âge de la retraite figure parmi les points principaux de la 11^e révision de l'AVS. Les travaux pour cette prochaine révision de l'AVS, prévue dans le programme de législature 1995 - 1999, sont en cours. Ils doivent inclure, comme l'exige une motion de la Commission du Conseil des Etats pour la 10^e révision de l'AVS («11^e révision de l'AVS. Même âge de la retraite», du 24 mai 1994, é 94.3175), une uniformisation de l'âge de la retraite pour les hommes et les femmes. Le Conseil fédéral entend remplir cette exigence tout en assouplissant l'âge de la retraite grâce à une réglementation équilibrée, soucieuse de remplir les postulats de politique sociale autant que de garantir les bases du financement de l'AVS. Le Conseil fédéral prévoit de mettre en consultation le projet relatif à la 11^e révision de l'AVS en été 1998.

Le Conseil fédéral recommande le rejet de ces deux initiatives populaires, dont les objectifs sont voisins, sans présenter de contre-projet. La proposition des auteurs des initiatives conduirait à terme à un abaissement général de l'âge de la retraite, mesure d'une portée financière considérable. Le Conseil fédéral envisage une alternative plus différenciée, dont le financement puisse être assuré malgré la progression constante de l'espérance de vie.

Message

- 1** **Partie générale**
- 11** **Aspects formels**
- 111** **Texte de l'initiative**

Le 13 mai 1996, le comité d'initiative de la Société suisse des employés de commerce (SSEC) et de la Fédération des sociétés suisses d'employés (FSE) a déposé l'initiative populaire «pour un assouplissement de l'AVS – contre le relèvement de l'âge de la retraite des femmes». L'initiative a la teneur suivante:

La constitution fédérale est complétée comme suit:

Art. 34^{quater}, 2^e al., sixième et septième phrases (nouvelles)

2. ... Le droit à la rente de vieillesse prend naissance après 62 ans révolus si aucune activité lucrative n'est exercée ou si le revenu perçu est inférieur à une fois et demie la rente minimale. La loi fixe l'âge donnant inconditionnellement droit à la rente. ...

Le 22 mai 1996, le comité d'initiative du parti écologiste suisse (PES) a déposé l'initiative populaire «pour une retraite à la carte dès 62 ans, tant pour les femmes que pour les hommes». L'initiative a la teneur suivante:

I

La constitution fédérale est complétée comme suit:

Art. 34^{quater}, 8^e al. (nouveau)

* Le droit à la rente de vieillesse est reconnu dès l'âge de 62 ans révolus. La loi fixe l'âge auquel la rente est versée en cas de poursuite de l'activité lucrative et règle le droit à une rente partielle lorsque l'activité est abandonnée en partie. La loi peut abaisser l'âge ouvrant droit à la rente et prévoir, à certaines conditions, la perception anticipée de celle-ci.

II

Les dispositions transitoires de la constitution fédérale sont complétées comme suit:

Art. 23 (nouveau)

Si l'Assemblée fédérale n'édicte pas la législation correspondante dans les cinq ans suivant l'acceptation de l'article 34^{quater}, 8^e alinéa, le Conseil fédéral arrête les dispositions d'exécution nécessaires.

112 Aboutissement

Par décision du 5 juillet 1996, la Chancellerie fédérale a constaté que l'initiative déposée le 13 mai 1996 par la SSEC/FSE avait recueilli 143 405 signatures valables et qu'elle avait donc formellement abouti (FF 1996 III 303). La Chancellerie fédérale a également constaté que l'initiative du PES relative à l'âge de la retraite, déposée le 22 mai 1996, avec 116 636 signatures valables, a formellement abouti, dans une décision du 4 novembre 1996 (FF 1996 V 119).

Selon l'article 29, 1^{er} alinéa, de la loi sur les rapports entre les conseils (LRC; RS 171.11)¹, le Conseil fédéral doit soumettre son message à l'Assemblée fédérale dans un délai de deux ans après le dépôt de l'initiative.

Conformément à l'article 27, 1^{er} alinéa, de la loi sur les rapports entre les conseils, lorsque l'initiative réclame une révision partielle de la constitution fédérale et qu'elle est présentée sous la forme d'un projet rédigé de toutes pièces, l'Assemblée fédérale décide, dans le délai de quatre ans à compter du jour où l'initiative a été déposée, si elle l'approuve ou non (est réservée la possibilité conférée à l'Assemblée fédérale de prolonger ce délai d'un an si l'un des conseils au moins a pris une décision sur un contre-projet ou sur un acte législatif qui a un rapport étroit avec l'initiative populaire, art. 27, al. 5^{bis}, LRC).

Lorsque plusieurs initiatives populaires traitant de la même matière constitutionnelle sont déposées à des intervalles rapprochés, comme c'est le cas en l'espèce, l'article 28 de la loi sur les rapports entre les conseils prescrit de traiter d'abord, dans les délais légaux (art. 26 et 27 LRC), la première initiative déposée, puis de la soumettre à la votation populaire. Les autres initiatives seront traitées ensuite successivement par l'Assemblée fédérale par ordre de dépôt, dans le délai d'un an depuis la votation populaire sur la dernière initiative traitée. Pour se conformer à cette disposition, l'Assemblée fédérale devrait se déterminer sur l'initiative du PES dans le délai d'un an à compter du jour de la votation sur l'initiative de la SSEC/FSE. En raison de la parenté de leur contenu – elles postulent toutes deux un assouplissement de la prise de la retraite dès 62 ans – ces deux initiatives font l'objet d'un seul message, bien qu'elles doivent être traitées séparément par l'Assemblée fédérale (une telle procédure a déjà été suivie; on se référera au message du Conseil fédéral, du 18 août 1992 (FF 1992 VI 284), relatif aux initiatives populaires «pour une agriculture paysanne compétitive et respectueuse de l'environnement» et celle intitulée «paysans et consommateurs – pour une agriculture en accord avec la nature», et aux délibérations subséquentes des conseils). L'Assemblée fédérale veillera donc à les examiner par ordre chronologique.

12 Validité

121 Unité de la forme et de la matière

D'après l'article 121, 4^e alinéa, de la constitution (cst.), l'initiative peut revêtir la forme d'une proposition conçue en termes généraux ou celle d'un projet rédigé de toutes pièces. Les formes mixtes ne sont pas admises (art. 75, 3^e al., de la loi fédérale sur les droits politiques; RS 161.1). Dans le cas présent, l'unité de la forme est respectée pour les deux initiatives; dans les deux cas, celles-ci se présentent sous forme d'un projet rédigé de toutes pièces.

L'article 121, 3^e alinéa, cst. définit l'exigence de l'unité de la matière: une initiative demandant une révision partielle de la constitution fédérale ne peut avoir pour objet qu'une seule matière. L'unité de la matière est préservée lorsqu'il y a une étroite re-

¹ Par la modification de la LRC du 21 juin 1996 (RO 1997 753), ce délai a été ramené à un an. Toutefois, pour l'examen des présentes initiatives, ce sont les délais en vigueur sous l'ancienne réglementation qui restent déterminants.

lation entre les différentes parties de l'initiative (art. 75, 2^e al., de la loi fédérale sur les droits politiques). Du fait que les initiatives n'ont chacune qu'un seul objet, à savoir une nouvelle réglementation de l'âge de la retraite dans le cadre de l'AVS, l'unité de la matière est manifestement réalisée.

122

Réalisation

Les deux initiatives accordent le droit à une rente de vieillesse non réduite, dès l'âge de 62 ans révolus, à la condition de ne plus exercer d'activité lucrative. Avec l'initiative de la SSEC/FSE, la rente serait également octroyée si l'activité est poursuivie, mais ne permet de réaliser qu'un revenu inférieur à une fois et demie le montant de la rente minimale; avec l'initiative du PES, une rente partielle serait perçue en cas d'exercice d'une activité lucrative à temps partiel. Ces critères de prise de la retraite (partielle) revêtent une importance décisive pour l'octroi de la rente. La mise en oeuvre d'une telle «rente de retraite» dès l'âge de 62 ans révolus, en cas d'abandon complet ou partiel de l'activité lucrative, impliquerait une procédure d'instruction et l'organisation de contrôles pour vérifier périodiquement, tant que l'âge ordinaire de la retraite n'est pas atteint, si les conditions du droit à la rente de retraite sont toujours remplies. En Suisse, cette vérification pourrait s'effectuer en reliant le registre des rentes au registre des assurés de l'AVS, bien que ce procédé ne permette pas de détecter les infractions aux prescriptions relatives au droit à la rente sous la forme de travail au noir; un certain potentiel d'abus subsisterait. S'agissant des rentes versées à l'étranger, un tel contrôle exigerait des moyens administratifs considérables.

Selon une pratique constante, seules les initiatives à l'évidence inapplicables doivent être soustraites au verdict populaire. Les deux initiatives en cause ne sauraient être considérées comme telles.

2

Partie spéciale

21

But des initiatives

Les initiatives visent à introduire ce qu'il est convenu d'appeler la «rente de retraite» dans l'AVS. L'introduction de l'âge flexible de la retraite permettrait aux hommes et aux femmes qui cessent complètement de travailler, de percevoir une rente de retraite sous forme d'une rente de vieillesse non réduite, dès l'âge de 62 ans révolus.

L'initiative de la SSEC/FSE accorde en outre le droit à la rente de vieillesse non réduite aux assurés qui travaillent encore, pour autant que leur gain reste inférieur à une fois et demie le montant de la rente minimale (soit à l'heure actuelle 1493 fr. par mois). Quant à l'initiative du PES, elle prévoit l'octroi d'une rente partielle en cas d'activité lucrative à temps partiel.

Il appartiendrait au législateur de fixer l'âge donnant droit à la rente de vieillesse sans condition. L'initiative du PES impose cependant une condition supplémentaire: l'âge ainsi fixé ne pourrait à l'avenir qu'être abaissé. De plus, elle évoque la possibilité d'ajourner le versement de la rente, dont les modalités seraient laissées à l'appréciation du législateur.

Une nouvelle réglementation relative à l'âge de la retraite, de même que des mesures destinées à garantir le financement à long terme de l'AVS constitueront le noyau de la 11^e révision de l'AVS.

La fixation – par une 11^e révision de l'AVS élaborée dans les meilleurs délais – d'un âge de la retraite identique pour les femmes et les hommes est l'objectif d'une motion de la Commission du Conseil des Etats («11^e révision de l'AVS. Même âge de la retraite», du 24 mai 1994, E 94.3175). Les travaux relatifs à cette prochaine révision de l'AVS, annoncés dans le programme de législature 1995–1999, sont en cours. Comme l'explique le rapport sur les trois piliers du Département fédéral de l'intérieur (DFI) («Rapport du Département fédéral de l'intérieur concernant la structure actuelle et le développement futur de la conception helvétique des trois piliers de la prévoyance vieillesse, survivants et invalidité», oct. 1995, p. 65), l'uniformisation de l'âge de la retraite pour les hommes et les femmes sera examinée dans le cadre d'un système flexible.

Le Conseil fédéral va proposer un régime qui prendra en considération aussi bien des préoccupations relevant de la politique sociale que la nécessité de consolider les bases financières de l'AVS et d'harmoniser les réglementations de l'AVS et de la prévoyance professionnelle sur la prise de la retraite.

Il est prévu de mettre en consultation le projet de 11^e révision de l'AVS en été 1998. Une fois cette procédure de consultation terminée, le message relatif à la 11^e révision de l'AVS pourrait être soumis au Parlement en mars 1999. La motion Schiesser du 5 octobre 1995 relative au «financement à long terme de l'AVS» (95.3534) exige du Conseil fédéral qu'il présente au Parlement un projet relatif à la 11^e révision à la session parlementaire d'été 1998, au plus tard. Le Conseil fédéral entend en tenir compte en organisant la procédure de consultation d'ici le milieu de l'année 1998. Une procédure de consultation pour la 11^e révision de l'AVS apparaît en effet indispensable. Il s'agit au surplus d'attendre les conclusions du groupe de travail interdépartemental «Financement des assurances sociales», IDA FiSo 2.

Le groupe IDA FiSo 2 procédera d'ici fin 1997 à une analyse des prestations des assurances sociales et évaluera, notamment, les conséquences sociales et financières d'un éventuel élargissement ou d'une éventuelle réduction de certaines prestations d'assurance (dans cette optique, l'examen portera également sur des modifications de l'âge de la retraite).

Au surplus, l'âge de la retraite n'est pas traité seulement par les initiatives de la SSEC/FSE et du PES. Le comité d'initiative commun à l'Union syndicale suisse (USS) et à la Confédération des syndicats chrétiens (CSC) a déposé le 21 juin 1995 l'initiative populaire «pour la 10^e révision de l'AVS sans relèvement de l'âge de la retraite». Le Conseil fédéral a soumis au Parlement son message relatif à cette initiative le 29 janvier 1997 (FF 1997 II 593). Le Parti écologiste suisse (PES) a, en outre, déposé le 22 mai 1996 une autre initiative, sur un sujet apparenté, intitulée «pour garantir l'AVS – taxer l'énergie et non le travail!» (FF 1996 V 121, 1994 V 402).

Les travaux relatifs à la 11^e révision de l'AVS doivent énumérer les possibilités de départ à la retraite anticipé sans réduction actuarielle du montant de la rente AVS, ou avec une réduction minimale, de façon à tenir compte de la situation personnelle des assurés. Il importe avant tout d'améliorer le système en vigueur par des mesures de politique sociale judicieuses, qui ne préjudicient pas le financement à long terme de l'assurance.

La réalisation de ces travaux de longue haleine ne permet pas de présenter la 11^e révision de l'AVS comme contre-proposition indirecte à ces initiatives. En effet, pour respecter le délai de traitement des présentes initiatives, le Conseil fédéral doit présenter son message avant l'achèvement des travaux relatifs à la 11^e révision de l'AVS. D'un point de vue matériel, les préoccupations des auteurs de l'initiative seront reprises et examinées dans le cadre de la 11^e révision de l'AVS.

23 Appréciation des initiatives

231 Les mesures préconisées

231.1 Rente de retraite

Avec le système de rentes de retraite prôné par les initiatives, il n'y aurait plus de limite d'âge fixe de la retraite. La rente pourrait être touchée dans un intervalle d'un certain nombre d'années sans réduction ni majoration. Cela signifierait que, durant ces années, toucher une rente anticipée (avec une réduction actuarielle de la rente) ou une rente ajournée (avec majoration de la rente) ne serait plus possible. Dans cet intervalle, les assurés pourraient choisir librement, en fonction de leurs inclinations et besoins personnels, le moment où ils cesseraient leur activité lucrative et prendraient leur retraite. Cette souplesse dans la prise de la retraite existe déjà pour de nombreuses institutions de prévoyance professionnelle dans le domaine subobligatoire; elle existe également dans certains systèmes étrangers d'assurance de rentes. Là, toutefois, le droit à la rente est fréquemment subordonné à des conditions supplémentaires, par exemple, à un nombre minimal relativement élevé d'années de cotisation, ce qui limite le nombre de bénéficiaires potentiels et atténue les conséquences financières de ces mesures.

Aujourd'hui, l'âge de la retraite de l'AVS n'est pas fixé dans la constitution, mais dans la loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS; RS 831.10). En vertu de la 10^e révision de l'AVS (modification du 7 oct. 1994, en vigueur depuis le 1^{er} janv. 1997; RO 1996 2466), les hommes ont droit à une rente de vieillesse dès l'âge de 65 ans révolus alors que l'âge de la retraite des femmes sera relevé progressivement de 62 à 63 ans, en l'an 2001, puis à 64 ans en 2005 (art. 21 LAVS, let. d, 1^{er} al., disp. trans. de la 10^e révision de l'AVS, du 1^{er} janv. 1997). En donnant la possibilité à tous les assurés de toucher une rente anticipée, la 10^e révision de l'AVS a introduit un certain assouplissement de l'âge de la retraite. Sur demande, les personnes assurées pourront percevoir leur rente de vieillesse une année ou deux avant d'avoir atteint l'âge ordinaire de la retraite. Elles devront néanmoins, en contrepartie, s'accommoder d'une réduction de leur rente (art. 40 LAVS, let. d, 2^e al., disp. trans. de la 10^e révision de l'AVS, du 1^{er} janv. 1997, relative à l'introduction progressive de la rente anticipée). La rente mensuelle sera diminuée de 6,8 pour cent par année d'anticipation (art. 56 du règlement du 31 oct. 1947 sur l'assurance-vieillesse et survivants, RAVS; RS 831.101). Pour les femmes béné-

ficiant de la rente anticipée entre le 1^{er} janvier 2001 et le 31 décembre 2009, les rentes seront diminuées de la moitié du taux de réduction, c'est-à-dire de 3,4 pour cent par année d'anticipation (let. d, 3^e al., disp. trans. de la 10^e révision de l'AVS, du 1^{er} janv. 1997).

L'usage massif du droit à la rente de retraite concédé par les initiatives aurait pour l'AVS des conséquences financières majeures (et subséquemment pour les autres branches des assurances sociales). Les exemples étrangers démontrent au besoin que la majorité des ayants droit prennent leur retraite surtout au début du délai de flexibilité, et non à la fin, lorsque la rente de vieillesse anticipée n'est soumise à aucune réduction. Il convient de relever à ce sujet que le prolongement de la vie active et de l'obligation de cotiser jusqu'à l'âge ordinaire de la retraite n'entraîne aucune majoration de la rente. En revanche, celui qui ajourne aujourd'hui sa rente de cinq ans au plus après avoir atteint l'âge ordinaire de la retraite, touche une rente augmentée de la contre-valeur actuarielle de la prestation non touchée (art. 39 LAVS, art. 55^{ter}, RAVS). Vu sous cet angle, les initiatives n'incitent pas à attendre la limite d'âge inconditionnelle pour toucher la rente. A l'étranger, un système d'incitation existe dans certains cas; ainsi, par exemple, en Autriche (G. Reday-Mulvey, *L'âge de la retraite dans l'Union Européenne*, Association Internationale pour l'Etude de l'Economie de l'Assurance, Genève 1996, p. 21), en Italie et en Suède («Evolutions et tendances dans la sécurité sociale 1993-1995», Rapport du secrétaire général de l'Association internationale de sécurité sociale, Genève, à l'intention de la 25^e assemblée générale du 13 au 19 nov. 1995, p. 39, 41).

Il semble dès lors peu probable que l'âge-limite ordinaire supérieur de la retraite tel qu'admis par les auteurs des initiatives, entre 65 et 67 ans, ait un effet significatif sur le plan pratique. De plus, la situation sur le marché du travail continuera certainement à favoriser la tendance vers un abaissement général de l'âge d'octroi de la rente. Bien que les travailleurs devraient pouvoir déterminer eux-mêmes la date de leur retrait de la vie active, à 62 ans ou plus tard, ce choix est cependant limité lorsque, comme c'est le cas maintenant, les entreprises exercent une pression croissante à mettre un terme aux rapports de travail dès l'âge de 62 ans en raison des difficultés économiques.

Pour les personnes assurées, l'attrait d'une éventuelle rente de retraite dès 62 ans dépend essentiellement du montant de leurs revenus constitués par les prestations du premier et du deuxième pilier. Cela implique que la caisse de pension (à bien plaisir ou conformément au règlement) accorde elle aussi une rente anticipée – le nombre d'années de cotisation est alors en général décisif pour le montant du capital de retraite – et que le taux de la rente par rapport au dernier salaire touché soit suffisant ou puisse être complété par d'éventuelles épargnes du troisième pilier.

Pour la Suisse, une prévision fiable du pourcentage de personnes qui profiteraient d'une rente de retraite AVS sans réduction n'est pas possible. On ne dispose pas encore de chiffres significatifs sur le nombre d'assurés ayant fait usage de la possibilité d'anticiper le versement de leur rente (assortie d'une réduction actuarielle), possibilité créée en 1997.

Dans les systèmes de prévoyance étrangers, un pourcentage considérable de personnes assurées optent en faveur d'une rente anticipée le plus tôt possible lorsque l'anticipation n'implique aucune réduction des prestations. C'est le cas, notamment, chez nos voisins, l'Autriche et l'Allemagne: en Autriche, 77 pour cent, en Allemagne 69 pour cent des hommes ont fait usage, en 1986, de la possibilité de toucher une rente anticipée non réduite après 35 ans de cotisations (Revue internationale de

sécurité sociale 1989, Genève, p. 498). En 1994, en Allemagne, l'âge moyen de la retraite s'établissait à 59,9 ans pour les hommes, preuve de l'intérêt porté par ceux-ci aux diverses possibilités de retraite anticipée qui leur étaient offertes (assurance-invalidité comprise). Dans la tranche d'âge comprise entre 60 et 64 ans, seuls 26 pour cent des hommes et 10 pour cent des femmes exerçaient encore une activité lucrative (G. Reday-Mulvey, op. cit. p. 16). En 1994, en Autriche, «78 pour cent de toutes les nouvelles admissions interviennent avant l'âge légal d'accès à la retraite. Chez les hommes, par exemple, 63 pour cent recourent aux diverses formes de retraite anticipée, 22 pour cent accèdent à une pension d'invalidité et seulement 15 pour cent prennent leur retraite après 65 ans révolus.» (G. Reday-Mulvey, op. cit. p. 20).

L'institution d'une rente de retraite aurait des conséquences financières considérables. Son coût pourrait s'élever à environ 1618 millions de francs, en prenant en compte un surcroît de dépenses dans l'AVS de 2460 millions de francs et un allègement des charges de l'AI et de l'AC de 490 et 365 millions de francs respectivement. Ces prévisions tiennent également compte de la diminution des cotisations dues aux régimes de l'AVS, de l'AI, des APG et de l'AC. Si l'on considère encore l'évolution démographique, dont les effets sur l'AVS, s'ils étaient couverts par la TVA, se traduiraient par un relèvement de cet impôt de 2,5 points jusqu'en 2010 (comme l'a exposé le Conseil fédéral au début de son message du 1^{er} mai 1997 relatif au relèvement des taux de la taxe sur la valeur ajoutée en faveur de l'AVS/AI; FF 1997 III 681), il faut bien admettre que la rente de retraite proposée par les initiatives entraîne des charges supplémentaires insupportables pour l'AVS. Par conséquent, faute de moyens financiers, nous ne saurions approuver ce modèle de retraite.

231.2 La rente en cas de revenu modeste provenant d'une activité lucrative

Les initiatives proposent également d'octroyer la rente de retraite dès l'âge de 62 ans révolus lorsque l'assuré réalise encore un certain revenu.

Avec l'initiative de la SSEC/FSE, l'assuré obtiendrait une rente de vieillesse entière et non réduite si son gain résiduel reste inférieur à une fois et demie le montant de la rente minimale. Ce revenu accessoire, autorisé dans certains limites, doit permettre aux personnes de condition modeste et titulaires de rentes peu élevées, d'améliorer ainsi leur situation. Cette réglementation, justifiée au plan de la politique sociale, tracerait toutefois une frontière très rigide entre le droit à une rente *entière* et l'*absence* de droit à une rente, et se révélerait insatisfaisante pour les personnes dont les revenus dépassent de peu la limite. En outre, il faudrait s'attendre à quelques difficultés dans la pratique, notamment pour traiter le cas des indépendants: leur revenu est en effet soumis à des fluctuations parfois prononcées et n'est connu qu'avec retard par le biais des données fiscales. La loi devrait mieux préciser les conditions du droit à la rente de retraite pour les personnes qui continuent de travailler et gagnent peu.

L'initiative du PES prévoit, elle, dès 62 ans, l'allocation d'une rente de retraite partielle en cas d'exercice d'une activité lucrative à temps partiel. Le législateur serait appelé à régler le droit à la rente et à mieux définir la notion d'activité résiduelle. Il lui incomberait notamment d'indiquer quel est le critère déterminant: la réduction du taux d'occupation ou la réduction du revenu. Dans ce cas, également, les difficultés d'appréhension des revenus des indépendants devraient être surmontées.

231.3 **Droit inconditionnel à la rente**

Selon les deux initiatives, il revient au législateur de déterminer l'âge ouvrant droit à une rente sans cessation totale ou partielle de l'activité lucrative. Les auteurs des initiatives retiennent un âge fixé entre 65 et 67 ans et affirment que le législateur pourrait adapter cette limite en fonction de l'évolution de la population et de la conjoncture, et conduire ainsi une politique de l'emploi. Toutefois si le retrait anticipé de la vie active, assorti de l'octroi d'une rente de vieillesse intégrale, devenait de plus en plus fréquent, un déplacement de la limite ordinaire de l'âge de la retraite n'aurait en pratique que des effets restreints.

232 **Prestations de retraite et âge de la retraite en comparaison avec d'autres systèmes européens**

Des systèmes de rentes de retraite sont prévus par les législations sur les assurances de rentes de divers Etats européens; cependant, les réglementations y relatives se bornent en règle générale, contrairement à l'AVS, à n'assurer que les salariés (ainsi que les apprentis et, parfois, les indépendants). Dans ces systèmes de retraite étrangers, le droit à une rente anticipée de vieillesse non réduite lors de la cessation de l'activité lucrative est souvent soumis à d'autres conditions, alternatives ou cumulatives, telles que: réalisation d'une certaine durée de cotisations ou d'assurance, capacité de gain diminuée pour raisons de santé, chômage (dans cette dernière hypothèse, avec obligation le cas échéant de repourvoir le poste: Belgique, Espagne).

Ces conditions d'octroi supplémentaires sont parfois devenues plus restrictives encore au cours de ces dernières années, afin de garantir l'équilibre financier des systèmes de rente concernés (p. ex. Allemagne, Autriche). Certains Etats ont préféré adapter l'âge flexible de la retraite de manière à motiver les cotisants à reporter le début du droit à leur rente de vieillesse (p. ex. de 57 à 65 ans en Italie, et de 61 à 70 ans en Suède). Enfin, d'autres Etats ont progressivement relevé l'âge de la retraite des femmes et/ou des hommes jusqu'à 65 ans, comme l'Allemagne, l'Autriche, la Grande-Bretagne et le Portugal.

En général, les modifications des conditions d'octroi ont été décidées en même temps que d'autres mesures.

Par exemple, la réforme des rentes opérée en Allemagne en 1992 a non seulement supprimé la possibilité d'octroi d'une rente de vieillesse sans réduction (à 60 ans pour les femmes et les chômeurs et à 63 ans pour les assurés disposant d'une longue durée de cotisation), mais a également porté l'âge légal de la retraite à 65 ans pour les hommes et les femmes, selon un plan de mise en oeuvre progressif, échelonné jusqu'en l'an 2005. La retraite flexible fut elle aussi revue et corrigée. Il est désormais possible d'en bénéficier à partir de 62 ans, avec une réduction de 0,3 pour cent pour chaque mois d'anticipation; la rente peut également être ajournée au-delà de l'âge de 65 ans; dans ce cas, elle est majorée de 0,5 pour cent pour chaque mois d'ajournement. En Autriche, les conditions d'accès à une rente anticipée ont elles aussi été modifiées dans un sens plus restrictif, par une réforme introduite en 1993. On a en effet prolongé la durée de cotisation à l'assurance exigée pour bénéficier des différentes possibilités d'anticipation et introduit un système de bonus qui encourage la poursuite de l'activité lucrative entre l'âge ouvrant le droit à la rente de retraite et l'âge ordinaire de la retraite. L'Autriche ajuste du reste elle aussi progressivement

(entre 2024 et 2033) l'âge de la retraite des femmes (60 ans) sur celui des hommes (65 ans).

En définitive, force est de relever que bon nombre de systèmes d'assurance de rentes étrangers ont décidé, si ce n'est déjà mis en oeuvre, des mesures de réforme drastiques destinées à maîtriser l'évolution du coût des rentes de vieillesse, évolution imputable à la conjugaison d'un abaissement des limites d'âge ordinaires de la retraite ou d'une extension des possibilités de retraite anticipée d'une part, et d'une augmentation croissante de l'espérance de vie, d'autre part (p. ex. Suède, Finlande, Italie, Grande-Bretagne, Allemagne, Autriche).

233 Adoption des dispositions d'exécution conformément à l'initiative du PES

L'initiative du PES impartit un délai de cinq ans à l'Assemblée fédérale, délai inscrit dans les dispositions transitoires de la constitution fédérale, à compter de l'acceptation de l'initiative, pour édicter les dispositions légales nécessaires. Si ce délai n'est pas respecté, le Conseil fédéral arrêtera les dispositions d'exécution requises. La concrétisation rapide de l'initiative est manifestement l'objectif de cette norme. Du fait que les dispositions adoptées par le Conseil fédéral ne sont pas soumises au référendum, on s'écarterait ainsi sérieusement de la procédure législative usuelle tout en risquant de porter atteinte aux droits populaires.

3 Effets des initiatives

31 Conséquences financières

311 Aperçu des conséquences financières dans les domaines concernés en l'an 2005

Le tableau suivant donne un aperçu, par domaine, des conséquences financières de l'institution d'une rente de retraite; il chiffre les coûts supplémentaires, les économies, ainsi que les pertes de cotisations. Les incidences financières sur l'assurance-maladie, l'assurance-accidents, les APG et les allocations familiales ne sont pas mentionnées, car elles sont minimes et se compensent d'une branche d'assurance à l'autre. Les conséquences financières sur le 2^e pilier sont examinées au chapitre 314, alors que celles sur les rentrées fiscales et l'aide sociale le sont aux chapitres 316 et 317. Les montants indiqués sont valables pour l'an 2005, en fonction de la valeur du franc en 1997².

² Hypothèses d'évolution économique jusqu'en 2005, en pour-cent:

année	1997	1998	1999-2001	dès 2002
salaires	0,0	1,0	2,5	4,5
prix	1,0	1,5	2,0	3,5

(Montants en millions de francs)

Domaine	Dépenses supplémentaires (+) ou économies (-)	Pertes de cotisations	Total	A charge de l'assurance	A charge des pouvoirs publics
AVS	+2095	365	2460	2041	419
AI	- 550	60	-490	-215	-275
PC	+ 13	-	13	-	13
AVS+AI+PC	+1558	425	1983	1826	157
AC	- 475	110	-365	-341	-24
AVS+AI+PC+ AC	+1083	535	1618	1485	133

Si on la compare avec les recettes de la taxe à la valeur ajoutée, la charge supplémentaire de 1618 millions de francs correspond à 0,7 pour cent environ.

312 Répercussions sur l'AVS/AI

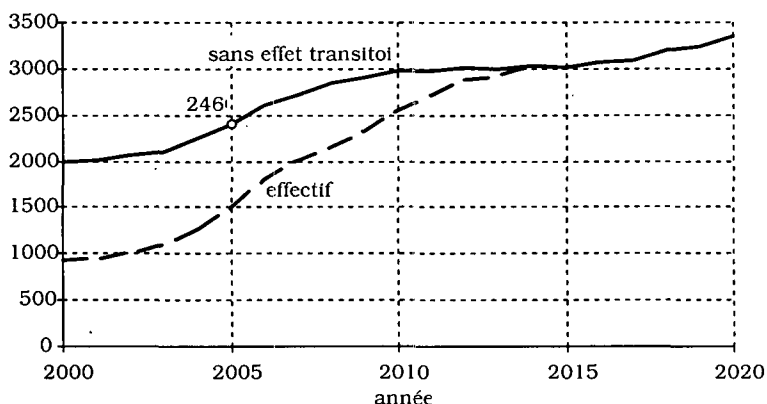
Les répercussions des initiatives peuvent être chiffrées en juxtaposant les recettes et les dépenses issues du système en vigueur à celles qui résulteraient des initiatives.

La 2^e partie de la 10^e révision de l'AVS est en vigueur depuis le 1^{er} janvier 1997. En d'autres termes, le passage du concept du couple au système du splitting s'accomplit progressivement. En l'an 2001, les dernières rentes pour couple en cours seront soumises au système du splitting. En outre, l'âge de la retraite des femmes sera porté à 63 ans en l'an 2001 et à 64 ans en l'an 2005. L'abolition des rentes complémentaires s'inscrit également parmi les points de la révision. Enfin, la réglementation concernant la prise de la retraite s'assouplira d'abord pour les hommes et, dès l'an 2001, aussi pour les femmes. Cette mesure se singularise par une longue période transitoire. Pour éviter que cette période transitoire ne préjudicie une analyse financière comparative entre le régime proposé par l'initiative et le système actuel, nous admettons, dans nos calculs, que la période transitoire est déjà achevée et qu'il n'y a plus de frais transitoires. Les chiffres indiqués correspondent aux réalités de l'an 2005, mais sont exprimés en francs à la valeur actuelle³. Cette évolution des coûts dans l'AVS est comparée à l'évolution effective dans le graphique 1. Comme on le constate, les coûts supplémentaires pour la rente de retraite augmentent progressivement, ce qui s'explique par le fait que la retraite anticipée instituée par la 10^e révision de l'AVS génère aussi un accroissement de coûts durant la phase transitoire. Ces coûts, toutefois, disparaissent ultérieurement grâce à la réduction actuarielle.

³ Selon le scénario "Trend" de l'OFS (Les scénarios de l'évolution démographique de la Suisse 1995-2050, OFS, Berne, 1996)

Dépenses supplémentaires de l'AVS occasionnées par une rente de retraite à 62/65 ans, par comparaison au régime actuel

Graphique 1



La rente de retraite serait octroyée aux hommes et aux femmes dès l'accomplissement de leur 62^e année. L'âge à partir duquel le droit à la rente prendra naissance sans être lié à l'exigence d'une cessation d'activité lucrative sera fixé dans la loi. Nous partons de l'idée qu'un droit à la rente affranchi de toutes conditions devrait exister, tant pour les hommes que pour les femmes, dès l'accomplissement de leur 65^e année. Par manque d'expérience, il convient d'estimer le taux de prise de retraite. Le pourcentage d'assuré(e)s susceptibles d'anticiper leur retraite parmi les hommes encore actifs et parmi toutes les femmes est indiqué au tableau ci-dessous.

Pourcentages estimés des ayants droit optant pour une rente de retraite

Age	Hommes En pour-cent	Femmes En pour-cent
62	30	75
63	50	80
64	70	85

En fonction de ces hypothèses, la somme des rentes AVS après l'institution d'une rente de retraite excéderait de 2095 millions de francs la somme des rentes versées conformément au régime actuel. La somme des cotisations, elle, resterait inférieure de 365 millions à celle encaissée actuellement. Comme les pouvoirs publics participent au financement de l'AVS à raison de 20 pour cent des dépenses, les assurés devraient supporter des dépenses supplémentaires de 1676 millions de francs et une diminution des cotisations de 365 millions de francs. Si la totalité de ces coûts, soit 2460 millions de francs, devait être couverte par un relèvement de la taxe à la valeur ajoutée, le taux de cet impôt devrait être majoré de 1,1 pour cent.

Pour le calcul des économies réalisées dans l'AI, on est parti du principe qu'aucune rente d'invalidité ne serait plus versée à partir de la 62^e année, les personnes concer-

nées étant transférées dans l'AVS dès cet âge. Il semble en effet peu indiqué d'exiger de l'AI qu'elle instruisse une demande si la rente correspond de toute manière à la rente de retraite de l'AVS. Compte tenu de ces hypothèses, la somme des rentes versées par l'AI diminuerait de 550 millions de francs, dont une moitié serait à la charge des pouvoirs publics. L'instauration d'une rente de retraite entraînerait en outre pour l'AI une perte de cotisations de 60 millions de francs. Dans l'ensemble, les économies de l'AI s'élèveraient à 490 millions de francs, dont 215 millions de francs au profit de l'assurance et 275 millions de francs au profit des pouvoirs publics.

313 Répercussions sur les prestations complémentaires

Avec l'adoption des initiatives, le nombre des bénéficiaires de rente AVS âgés de 62 à 65 ans augmenterait et, par conséquent, le cercle des personnes susceptibles de bénéficier de prestations complémentaires aussi. Etant donné que seuls 3 pour cent des bénéficiaires de cet âge sont tributaires des prestations complémentaires, les coûts supplémentaires ne devraient pas dépasser 13 millions de francs par année.

314 Répercussions sur la prévoyance professionnelle

A l'heure actuelle, la loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP; RS 831.40) prévoit, de manière générale, le même âge de la retraite que la LAVS. Toutefois, conformément à l'article 13, 2^e alinéa, LPP, les institutions de prévoyance peuvent déroger à ce principe et édicter des dispositions réglementaires aux termes desquelles le droit aux prestations de vieillesse – d'un montant toutefois réduit – prendra naissance dès le jour où l'activité lucrative cessera entièrement ou partiellement. Comme de nombreuses institutions de prévoyance ont fait usage de cette possibilité, cette disposition sur le droit aux prestations instaure en fait un régime de rente de retraite.

On part du principe qu'indépendamment de l'âge légal de la retraite (65 ou 67 ans), la rente de vieillesse octroyée par la LPP pour une durée complète de cotisations (à savoir de la 25^e année à l'âge normal de la retraite) équivaut au 36 pour cent du dernier salaire LPP coordonné, ce qui correspond au but fixé actuellement par la LPP. On admet les taux de bonification suivants:

Bonifications de vieillesse selon les dispositions en vigueur (art. 15 LPP)			Bonifications en cas d'âge de la retraite à 65 ans pour les hommes et les femmes		Bonifications en cas d'âge de la retraite à 67 ans pour les hommes et les femmes	
Age	Taux en pour-cent du salaire coordonné		Age	Taux en pour-cent du salaire coordonné	Age	Taux en pour-cent du salaire coordonné
Hommes	Femmes					
25 – 34	25 – 31	7	25 – 34	7	25 – 36	6
35 – 44	32 – 41	10	35 – 44	10	37 – 46	10
45 – 54	42 – 51	15	45 – 54	15	47 – 56	14
55 – 65	52 – 62	18	55 – 65	18	57 – 67	16

Les répercussions financières des initiatives sur la prévoyance professionnelle se font sentir d'abord dans le secteur des cotisations. Ainsi, le montant des cotisations versées aux institutions de prévoyance (tant d'épargne que de risque) viendrait à diminuer si les assurés touchaient des prestations de vieillesse de manière anticipée. En retenant un taux d'anticipation égal à celui établi dans l'AVS, et nonobstant le fait que les cercles de personnes assurées ne sont pas les mêmes dans la prévoyance professionnelle et dans l'AVS, les cotisations encaissées par la prévoyance professionnelle obligatoire seraient inférieures de 430 millions de francs (âge de la retraite 65 ans), voire de 1700 millions de francs (âge de la retraite 67 ans) en l'an 2005, en valeur actuelle. A long terme, il faut compter sur des pertes de cotisations de la même importance qu'en 2005. Ces pertes de cotisations seraient donc quatre fois plus grandes si l'âge de la retraite était fixé à 67 ans plutôt qu'à 65 ans, cela parce que les taux de bonification, pour un âge de la retraite à 67 ans, doivent nécessairement être plus bas que pour un âge de la retraite fixé à 65 ans.

On observera que des départs à la retraite anticipés réduisent le nombre des forces de travail disponibles sur le marché de l'emploi. Une telle conséquence peut toutefois être neutralisée par l'arrivée de nouvelles forces de travail. Dans la mesure où ces nouvelles forces de travail verseront elles aussi des cotisations, l'importance des pertes de cotisations susindiquées pourrait être fortement relativisée.

Les répercussions sur les prestations diffèrent selon le genre de celles-ci. Par rapport au régime actuel, les prestations allouées en couverture d'un risque (en cas de décès ou d'invalidité de l'assuré) ne subiront aucun changement, si ce n'est pour les femmes assurées qui bénéficieront d'une légère amélioration de prestations, d'environ quatre pour cent. Les prestations de vieillesse, ou celles qui en sont dérivées (rentes de veuvage, d'orphelin, d'enfant), seront réduites en cas d'anticipation de la retraite. Ces réductions s'expliquent par une plus longue durée de perception d'une part, et, d'autre part, par une durée de cotisations plus courte. Il en résulte les taux de rentes ci-après:

Rente de vieillesse en pour-cent du dernier salaire coordonné

Age de la retraite	Age de la retraite 65 ans pour les hommes/ 62 ans pour les femmes, selon le régime actuel		Age de la retraite 65 ans pour les hommes et les femmes	Age de la retraite 67 ans pour les hommes et les femmes
	Hommes	Femmes		
62	29,3	34,5	29,3 (81,5% de 36)	25,9 (72 % de 36)
63	31,5		31,5 (87,5 % de 36)	27,8 (77% de 36)
64	33,7		33,7 (93,5% de 36)	29,7 (82,5% de 36)
65	36		36	31,7 (88% de 36)
66				33,8 (94% de 36)
67				36

Il convient de signaler que 40 années sont nécessaires pour que toutes les rentes de vieillesse de la LPP représentent le 36 pour cent du dernier salaire coordonné LPP. Ce sera le cas dès l'année 2025. Une rente de vieillesse qui prendra naissance en 2005 ne correspondra qu'au 24 pour cent du dernier salaire coordonné LPP. Ce phé-

nomène démontre que, dans une assurance financée par capitalisation, les changements se répercutent immédiatement sur les cotisations, mais bien plus tard sur les prestations.

En considérant l'ensemble de la prévoyance professionnelle (obligatoire et subobligatoire), la diversité des règlements des caisses de pension ne permet pas de quantifier précisément les répercussions des initiatives sur la somme des cotisations. De même, il n'est pas possible de dire comment seront adaptés les plans de prévoyance à la nouvelle réglementation sur l'âge de la retraite de l'AVS. Par conséquent, une description un tant soit peu détaillée de ses effets sur les prestations allouées aux assurés n'est guère envisageable. Les pourcentages des taux de rente pour l'âge de la retraite ordinaire dans la prévoyance professionnelle obligatoire, indiqués entre parenthèses au tableau ci-dessus, peuvent cependant être repris à titre indicatif pour l'ensemble de la prévoyance professionnelle.

315 Répercussions sur l'assurance-chômage

Nous admettons qu'à partir de la 62^e année, plus aucune indemnité journalière ne peut être touchée. En tenant compte du nombre réel des sans-emplois âgés de 62 à 64 ans en janvier 1996, et de l'accroissement de la population d'ici l'an 2005, les économies réalisées seraient de l'ordre de 225 millions de francs.

Les personnes actives partant à la retraite ne seront que partiellement remplacées, en raison de la nécessité de supprimer des emplois. Les postes de travail disponibles suite à ces départs à la retraite ne vont pas nécessairement être repourvus par des bénéficiaires d'indemnités journalières de l'assurance-chômage. En effet, les nouveaux arrivants peuvent également provenir des cercles de personnes en fin d'apprentissage, de personnes désirant reprendre une activité lucrative, voire de personnes qui auraient déjà épuisé leur droit aux indemnités. En admettant que seulement la moitié des emplois occupés par des personnes prenant une retraite anticipée soient maintenus après leur départ, et que les deux tiers de cette moitié soient repourvus par des chômeurs, les économies atteindraient 250 millions de francs.

L'abandon de l'activité lucrative entraîne une perte de cotisations de 110 millions de francs. Au total, les économies de l'assurance-chômage pourraient donc s'élever à 365 millions de francs.⁴

316 Répercussions sur la Confédération

La part de la Confédération aux dépenses de l'AVS s'élève à 17 pour cent. Elle atteint 37,5 pour cent dans l'AI, 22 pour cent pour les prestations complémentaires et 5 pour cent pour l'assurance-chômage. La mise en oeuvre des initiatives occasionnerait à la Confédération des dépenses supplémentaires de 129 millions de francs, réparties comme suit: dépenses supplémentaires pour l'AVS: 356 millions de francs; pour les PC: 3 millions de francs; pour l'AI: économies de 206 millions de francs et pour l'assurance-chômage: économies de 24 millions de francs.

⁴ Ces estimations se fondent sur des analyses de Stefan Spycher, rapport sommaire d'une modification d'une année de l'âge de la retraite, Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien, Berne 1997

L'impôt fédéral direct devrait compter sur une diminution de ses rentrées de l'ordre de 17 millions de francs, imputable au changement de situation financière des personnes concernées.

317 Répercussions sur les cantons

La part des cantons aux dépenses de l'AVS s'élève à 3 pour cent. Elle est de 12,5 pour cent pour l'AI et de 78 pour cent pour les PC. Au regard de cette répartition, les dépenses des cantons pour les assurances sociales et l'aide sociale diminueraient de 4 millions de francs grâce aux initiatives. Ainsi, les coûts supplémentaires atteindraient 63 millions de francs pour l'AVS et 10 millions de francs pour les PC, alors que dans l'AI, les économies s'élèveraient à 69 millions de francs. Des économies de l'ordre de 8 millions de francs pourraient être réalisées sur les dépenses de l'aide sociale.⁵ La faiblesse de ce montant s'explique par la mise en vigueur de la 10^e révision de l'AVS, qui permet maintenant aux hommes de condition modeste de prétendre dès l'accomplissement de leur 63^e année (pour les femmes, dès leur 62^e année) à l'octroi d'une rente anticipée non réduite dans les faits, puisque les prestations complémentaires compensent la réduction légale. L'aide sociale s'en trouve soulagée d'autant. Les pertes sur les recettes fiscales des cantons se chiffrent à environ 90 millions de francs.

318 Conséquences de la rente de retraite si la limite d'âge pour l'octroi d'une rente de vieillesse inconditionnelle est fixée à 67 ans pour les hommes et les femmes

Les calculs précédemment établis partent de la prémisse que les femmes et les hommes percevraient une rente de vieillesse dès l'âge de 65 ans, lors même que lesdites personnes continueraient d'exercer une activité lucrative. Si cette limite d'âge était portée à 67 ans, les coûts supplémentaires seraient inférieurs de 340 millions de francs au total, pour s'élever finalement à 2120 millions de francs. Ces chiffres reposent sur l'hypothèse qu'à partir de l'accomplissement de leur 65^e année, 20 pour cent des hommes capables de travailler et 10 pour cent de toutes les femmes poursuivraient l'exercice d'une activité lucrative. En comparaison du système en vigueur, les coûts supplémentaires occasionnés aux régimes de l'AVS/AI/PC s'élèveraient alors à 1635 millions de francs. Dans l'ensemble, les frais supplémentaires se chiffreraient à 1260 millions de francs. Par rapport à une limite d'âge fixée à 65 ans, les effets sur l'assurance-chômage sont négligeables.

319 Budget de l'AVS

Le tableau reproduit à l'Annexe 1 décrit l'évolution du budget de l'AVS après la mise en vigueur de la 10^e révision de l'AVS. Sa lecture permet d'observer que notwithstanding la majoration d'un pour cent du taux de la taxe sur la valeur ajoutée, destinée à compenser le vieillissement démographique, le compte de l'AVS en capital sera épuisé d'ici l'an 2010.

⁵ Sur la base des analyses de Stefan Spycher, rapport sommaire d'une modification d'une année de l'âge de la retraite, Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien, Berne 1997, et de Hanspeter Rüst, Sozialbericht Kanton Zürich 1995

L'acceptation des initiatives contraindrait la Confédération à augmenter son personnel auprès de la Caisse fédérale de compensation et de la Caisse suisse de compensation. Des besoins supplémentaires en personnel seraient ressentis dans la même mesure par les caisses cantonales de compensation, ainsi que par les caisses de compensation professionnelles. L'ampleur desdits besoins dépendrait essentiellement des mécanismes mis en place pour contrôler l'application des critères de retraite et de mise en valeur de la capacités de gain résiduelle, ainsi que de la manière dont seraient appliqués les correctifs qu'il y aurait lieu d'opérer sur les rentes durant toute la période d'anticipation. Les inconnues sont encore trop nombreuses pour donner une estimation chiffrée définitive des coûts.

4 Relations avec le droit européen

41 Le droit de la Communauté européenne

Le droit de la Communauté européenne, dans son état actuel, ne contient aucune prescription régissant l'âge de la retraite. Les Etats membres ont par conséquent toute latitude pour fixer cet âge.

La directive 79/7 du Conseil, du 19 décembre 1978, relative à la mise en oeuvre progressive du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière de sécurité sociale⁶ – directive dont le but est d'éliminer toute discrimination directe ou indirecte basée sur le sexe dans les régimes légaux de sécurité sociale – permet aux Etats membres d'exclure de son champ d'application la fixation de l'âge de la retraite; de plus, dans un arrêt du 7 juillet 1992⁷, la Cour de justice des Communautés européennes a jugé que l'article 7, lettre a), de cette directive «doit être interprété en ce sens qu'il autorise la fixation d'un âge légal de la retraite différent selon le sexe aux fins de l'octroi des pensions de vieillesse et de retraite ainsi que des discriminations (...) qui sont nécessairement liées à cette différence».

La proposition de directive présentée par la Commission le 27 octobre 1987 vise à compléter la mise en oeuvre du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes dans les régimes légaux et professionnels de sécurité sociale. Sur la question de l'âge de la retraite, deux solutions y sont retenues:

- soit un âge de la retraite uniforme pour les hommes et les femmes, une mise en oeuvre progressive étant proposée pour faciliter la transition;
- soit une limite flexible, les conditions – notamment celles relatives au nombre d'années d'assurance – devant être les mêmes pour les deux sexes.

Tant le Comité économique et social que le Parlement ont émis des avis favorables quant au contenu de cette proposition. Pourtant, celle-ci demeure bloquée au niveau du Conseil depuis 1989. La Commission réfléchit à la possibilité de préparer une nouvelle proposition.

Dans sa recommandation 82/857 du 10 décembre 1982 relative aux principes d'une politique communautaire de l'âge de la retraite, le Conseil invite les Etats membres à reconnaître comme un des objectifs de leur politique sociale la réalisation de la re-

⁶ BO n° L 6, du 10 janvier 1979, p. 24

⁷ Rs C-9/91, *The Queen v./ Secretary of State for Social Security*, ex parte the Equal Opportunities Commission, Slg 1992 I-4297

traite à la carte, c'est-à-dire, dans les conditions prescrites par leur législation, le libre choix du moment auquel les travailleurs salariés au sens de la législation nationale peuvent bénéficier de leur pension de retraite. Suivent une série de principes dont il est recommandé aux Etats de s'inspirer afin de réaliser progressivement ce but.

42 Les instruments du Conseil de l'Europe

Le Code européen de sécurité sociale, du 16 avril 1964, a été ratifié par la Suisse le 16 septembre 1977 (RO 1978 1491). Notre pays en a accepté, en particulier, la partie V relative aux prestations de vieillesse, laquelle ne fixe pas un âge de la retraite déterminé, ni n'impose un âge égal pour les hommes et les femmes. L'article 26 dispose simplement que l'âge ouvrant droit aux prestations de vieillesse ne doit en principe pas dépasser 65 ans. Par ailleurs, la législation nationale peut suspendre les prestations si la personne qui y aurait eu droit exerce certaines activités rémunérées ou les réduire lorsque le gain du bénéficiaire excède un montant prescrit (art. 26, par. 3).

Le Code européen de sécurité sociale (révisé), du 6 novembre 1990, qu'aucun Etat n'a ratifié jusqu'à présent, prévoit bien, à son article 3, paragraphe 6, que toute «Partie s'efforce de prendre les mesures appropriées pour assurer l'égalité de traitement aux personnes protégées des deux sexes dans l'application des parties du présent Code (révisé) dont elle a accepté les obligations». Mais ce paragraphe se borne à concrétiser la déclaration, figurant dans le Préambule, relative à l'égalité entre femmes et hommes. Elle constitue une obligation pour les Parties de s'efforcer d'assurer la mise en oeuvre du principe d'égalité entre femmes et hommes. Il ne s'agit que d'une disposition programmatique laissant en fait une grande marge de manoeuvre aux Parties contractantes. Aux termes de l'article 26 du Code (révisé), l'âge prescrit «ne peut dépasser 65 ans que si des critères démographiques, économiques et sociaux appropriés le justifient». En outre, si cet âge est égal ou supérieur à 65 ans, il doit être abaissé pour certaines catégories de personnes, comme par exemple celles qui étaient occupées à des travaux pénibles ou insalubres. Cependant, un Etat peut déroger à cette exigence lorsque sa législation prévoit des modalités d'assouplissement de l'âge donnant droit à pension, sous la forme d'anticipation et d'ajournement (art. 27).

Parmi les instruments du Conseil de l'Europe, il faut encore mentionner une résolution et une recommandation du Comité des Ministres aux Etats membres:

- la Résolution (76) 32 du 21 mai 1976 sur les mesures de sécurité sociale en faveur des pensionnés ou des personnes qui demeurent actives après l'âge d'admission à pension de vieillesse, qui vise notamment à favoriser l'instauration de limites flexibles de l'âge de la retraite dans les législations nationales;
- la Recommandation n° R (89) 3 du 6 mars 1989 sur la flexibilité de l'âge de la retraite.

43 Compatibilité des initiatives avec le droit européen

Les initiatives prévoient un âge de la retraite égal pour les hommes et les femmes. Le droit européen actuellement en vigueur ne l'impose pas, mais cela va dans le sens

du principe d'égalité de traitement entre hommes et femmes et est conforme à la proposition de directive communautaire, pendante depuis 1987.

Quant à l'assouplissement de la réglementation concernant l'âge de la retraite proposé dans les initiatives, tant le droit communautaire que les instruments du Conseil de l'Europe en recommandent l'introduction dans les législations nationales.

Enfin, les instruments normatifs ne s'opposent pas à ce que l'octroi de la pension de vieillesse dépende de la cessation totale ou partielle de l'activité lucrative.

5 Avis de la Commission fédérale AVS/AI

La Commission fédérale de l'AVS/AI, lors de sa séance du 16 octobre 1997, a invité le Conseil fédéral à recommander l'acceptation des deux initiatives, à chaque fois par 7 voix contre 6. Si l'objectif des initiatives, à savoir la création d'un régime de retraite à la carte, a été positivement apprécié d'une manière générale, des doutes, en revanche, ont été émis sur le financement et la conception des modèles prônés.

Pour la majorité de la commission, les rentes de retraite telles que proposées tiennent compte des réalités du marché de l'emploi (facteur décisif pour la prise d'une retraite anticipée) et évitent à d'autres branches d'assurance de subir un report choquant des charges induites par les travailleurs vieillissants qui quittent la vie active contre leur gré avant l'accomplissement de l'âge ordinaire de la retraite. L'âge de la retraite effectif est nettement plus bas que l'âge de la retraite légal. D'autre part, de nombreux pays connaîtraient un âge de la retraite sensiblement plus bas que la Suisse. L'acceptation des initiatives déchargerait l'assurance-chômage et l'assurance-invalidité considérablement plus que ne l'indiquent les calculs du Conseil fédéral. Il y aurait lieu, également, de tenir compte des conséquences des initiatives sur l'assurance-maladie et l'assurance-accidents. Etant donné que les votations sur les initiatives ne sont pas liées à la 11^e révision de l'AVS, et qu'elles n'y font pas obstacle, il ne faut pas concevoir la 11^e révision de l'AVS comme contre-projet indirect aux initiatives.

La minorité de la commission, au contraire, approuve la position du Conseil fédéral et partage son opinion selon laquelle un meilleur aménagement et un meilleur financement de la retraite à la carte seront trouvés avec la 11^e révision de l'AVS. A l'étranger, tous les pays qui connaissent la retraite à la carte ont dû introduire des restrictions en raison du nombre important de bénéficiaires, et cela indépendamment des difficultés rencontrées sur le marché du travail. Par ailleurs, le pourcentage d'actifs de plus de 60 ans reste plus élevé en Suisse qu'à l'étranger; l'âge de la retraite effectif est ainsi moins éloigné de l'âge de la retraite légal qu'on ne l'admet généralement.

Budget de l'AVS avec taxe sur la valeur ajoutée

Annexe

Revenus provenant de la taxe sur la valeur ajoutée: 83% en faveur de l'AVS, 17% en faveur de la Confédération

Effets transitoires inclus

(Montants en millions de francs)

Aux prix de 1997

Année	Dépenses	Revenus				Capital de l'AVS			Taux d'équilibre
	Total	Cotisations et recours	Pouvoirs publics	Taxe sur la valeur ajoutée	Intérêts	Total	Modification	Etat en fin d'année	En pour-cent des dépenses
1997	26 031	18 814	5206		1008	25 028	-1003	22 803	87.6
1998	26 249	18 786	5249		908	24 943	-1306	21 160	80.6
1999	26 783	18 965	5358	1262	816	26 401	- 382	20 363	76.0
2000	26 817	19 157	5364	1729	775	27 025	208	20 172	75.2
2001	28 445	19 335	5688	1747	706	27 476	- 969	18 807	66.1
2002	27 915	19 623	5583	1772	632	27 610	- 305	17 866	64.0
2003	29 129	19 892	5973	1797	548	28 210	- 919	16 343	56.1
2004	28 709	20 141	5883	1820	482	28 326	- 383	15 407	53.7
2005	30 547	20 392	6247	1841	383	28 863	-1684	13 202	43.2
2006	29 897	20 596	6113	1860	295	28 864	-1033	11 723	39.2
2007	31 881	20 784	6505	1877	173	29 339	-2542	8 785	27.6
2008	31 568	20 965	6439	1894	51	29 349	-2219	6 269	19.9
2009	33 787	21 145	6877	1909	-112	29 819	-3968	2 089	6.2
2010	33 254	21 339	6766	1926	-276	29 755	-3499	-1 481	-4.5

Hypothèses de l'évolution économique en %:

Année	1997	1998	1999-2001	dès 2002
Salaires	0,0	1,0	2,5	4,5
Prix	1,0	1,5	2,0	3,5

**Arrêté fédéral
concernant l'initiative populaire «pour un
assouplissement de l'AVS – contre le relèvement
de l'âge de la retraite des femmes»**

Projet

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

après l'examen de l'initiative populaire du 13 mai 1996¹ «pour un assouplissement de l'AVS - contre le relèvement de l'âge de la retraite des femmes»;
vu le message du Conseil fédéral du 15 décembre 1997²,

arrête:

Article premier

¹ L'initiative populaire «pour un assouplissement de l'AVS - contre le relèvement de l'âge de la retraite des femmes» est valable et est soumise au vote du peuple et des cantons.

² L'initiative a la teneur suivante:

La constitution fédérale est complétée comme suit:

Art. 34^{quater}, 2^e al., sixième et septième phrases (nouvelles)

² . . . Le droit à la rente de vieillesse prend naissance après 62 ans révolus si aucune activité lucrative n'est exercée ou si le revenu perçu est inférieur à une fois et demie la rente minimale. La loi fixe l'âge donnant inconditionnellement droit à la rente. . . .

Art. 2

L'Assemblée fédérale recommande au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative.

39775

¹ FF 1996 III 303
² FF 1998 965

Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire «pour une retraite à la carte dès 62 ans, tant pour les femmes que pour les hommes»

Projet

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

après l'examen de l'initiative populaire du 22 mai 1996¹ «pour une retraite à la carte
dès 62 ans, tant pour les femmes que pour les hommes»;
vu le message du Conseil fédéral du 15 décembre 1997²,

arrête:

Article premier

¹ L'initiative populaire «pour une retraite à la carte dès 62 ans, tant pour les femmes
que pour les hommes» est valable et est soumise au vote du peuple et des cantons.

² L'initiative a la teneur suivante:

I

La constitution fédérale est complétée comme suit:

Art. 34^{quater}, 8^e al. (nouveau)

** Le droit à la rente de vieillesse est reconnu dès l'âge de 62 ans révolus. La loi fixe
l'âge auquel la rente est versée en cas de poursuite de l'activité lucrative et règle le
droit à une rente partielle lorsque l'activité est abandonnée en partie. La loi peut
abaisser l'âge ouvrant droit à la rente et prévoir, à certaines conditions, la percep-
tion anticipée de celle-ci.*

II

Les dispositions transitoires de la constitution fédérale sont complétées comme
suit:

Art. 23 (nouveau)

*Si l'Assemblée fédérale n'édicte pas la législation correspondante dans les cinq
ans suivant l'acceptation de l'article 34^{quater}, 8^e alinéa, le Conseil fédéral arrête les
dispositions d'exécution nécessaires.*

Art. 2

L'Assemblée fédérale recommande au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative.

39775

¹ FF 1996 V 119

² FF 1998 965

Message concernant les initiatives populaires «pour un assouplissement de l'AVS - contre le relèvement de l'âge de la retraite des femmes» et «pour une retraite à la carte dès 62 ans, tant pour les femmes que pour les hommes» du 15 décembre 1997

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1998
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	10
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	97.088
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	17.03.1998
Date	
Data	
Seite	965-987
Page	
Pagina	
Ref. No	10 109 353

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les. Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.